Die staatsrechtliche Natur der Gesetze in Elsaß-Lothringen.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der juristischen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Gerhard Jaeckel,

Rechtskandidat.

Breslau V

Druckerei Schenkalowsky Nachf.

1912.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät
der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.
Korreferent: Professor Dr. Fischer.

Meinen lieben Eltern
gewidmet.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548201_0037

Inhalts-Verzeichnis.

§ 1. I. Einleitung. Die staatsrechtliche Natur Elsaß-Lothringens selbst und zwar nach der

§ 2. a) Meinung der Wissenschaft und

§ 3. b) Absicht der leitenden Staatsmänner in den Jahren 1870 und 71.

§ 4. II. Hauptteil. Die staatsrechtliche Natur der Gesetze in Elsaß-Lothringen.

A. Die erste Periode beginnt mit der Okkupation französischen Gebietes durch die deutschen Truppen und endet mit dem Präliminarfrieden.

§ 5. a) Das gesetzgebende Organ dieser Zeit und

§ 6. b) Die rechtliche Natur der von ihm erlassenen Gesetze.

§ 7. B. Die zweite Periode, vom Präliminarfrieden bis zum Vereinigungsgesetz vom 9. Juni 1871.

§ 8. C. Die dritte Periode, vom Vereinigungsgesetz bis zur Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen.

§ 9. a) Die gesetzgebenden Gewalten.

§ 10. b) Der Weg der Gesetzgebung.

§ 11. c) Die Form der Verordnung.

§ 12. d) Die rechtliche Natur dieser Anordnungen.

§ 13. D. Die vierte Periode, vom 1. Januar 1874 bis zum Gesetz vom 2. Mai 1877.

§ 14. a) Die Reichsgesetzgebung.

§ 15. b) Das Verordnungsrecht.

§ 16. c) Die rechtliche Natur der Anordnungen dieser Periode.

§ 17. E. Die fünfte Periode, vom 2. Mai 1877 bis zum Gesetz vom 31. Mai 1911.
§ 18. a) Landesausschuß und Staatsrat.
§ 19. b) Die Reichsgesetze.
§ 20. c) Die Landesgesetze.
§ 21. d) Die Landesgesetze im Wege der Reichsgesetzgebung.
§ 22. e) Die Verordnungen.
§ 23. f) Die Ausführungsbestimmungen und
§ 24. g) Die rechtliche Natur aller dieser Anordnungen.
§ 25. F. Die sechste Periode, d. h. die Gegenwart.
§ 26. a) Die staatsrechtliche Stellung Elsaß-Lothringens.
§ 27. b) Die Reichsgesetzgebung.
§ 28. c) Die Landesgesetzgebung.
§ 29. d) Das Verordnungsrecht.
§ 30. G. Schlußworte.

Literatur-Verzeichnis.

Anonym: Das Recht der Wiedergewonnenen, Berlin 1883.

Anschütz: Deutsches Staatsrecht, in Holtzendorff's Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 1903.

Apel, E.: Die landesherrliche Gewalt des Kaisers in Elsaß-Lothringen, Spandau 1895.

Binding.: Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers im heutigen Deutschen Reiche, 1898.

Bluntschli: Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten, Nördlingen 1872.

Bruck, E.: Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen, Straßburg 1908, 1909 1910.

Bruck, E.: Die Reform der Verfassung in Elsaß-Lothringen, in Hirth's Annalen 1911, Bd. 44.

Flake, Otto: Rund um die Elsässische Frage, 3. Lilienverlag 1911.

Haenel: Deutsches Staatsrecht 1892.

Haenel: Die vertragsmäßigen Elemente der Deutschen Reichs-Verfassung, Leipzig 1873 und 1883.

Hamburger: Die staatsrechtlichen Besonderheiten der Stellung des Reichslandes Elsaß-Lothringen im Deutschen Reiche in Bries Abhandlungen aus dem Staas- und Verwaltungsrecht.

Heim, F.: Das Elsaß-Lothringische Verfassungsgesetz 1911.

Hellmann, Otto: Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsaß-Lothringen nach seiner geschichtlichen Entwickelung und dem geltenden Recht, Erlangen 1907, Dissertation.

Jellinek: Über Staatsfragmente, Heidelberg 1896.

Jellinek: Das Recht des modernen Staates, Berlin 1900.

v. Kirchenheim: In Holtzendorff's Handbuch des Völkerrechts, Bd. 4, 1889.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl. 1911. Bd. 1 und 2, zur Vervollständigung Auflage 4 zu vergl.

Laband: Die Elsaß-Lothringische Verfassungsreform in der Deutschen Juristenzeitung, 1911, Nr. 3.

Leoni: Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen, Freiburg 1892.

Leoni: Das Staatsrecht der Reichslande Elsaß-Lothringen. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 2.

Leopold, Martin: Der Weg der Landesgesetzgebung in Elsaß-Lothringen, Heidelberg 1909, Dissertation.

v. Liszt: Das Völkerrecht, 6 Auflage 1910.

Loening: Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1884.

Loening: Die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsaß, Straßburg 1874.

Mandel, Karl: Die Verfassung und Verwaltung von Elsaß-Lothringen, Straßburg 1905.

Mayer, E.: Staatsgewalt und Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen. In Hirth's Annalen 1896.

Meyer, Georg: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts 6. Auflage, herausgegeben von Anschütz 1905.

Meyer, Georg: Staatsrechtliche Literatur in Hirth's Annalen 1878.

Mitscher: Elsaß-Lothringen unter deutscher Verwaltung. In den Preußischen Jahrbüchern, Bd. 33, 34 und 35.

Moritz: Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsaß-Lothringen, Berlin 1901, Rostocker Dissertation.

Mulart: Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen, Greifswald 1904, Dissertation.

Paß, Albert: Das Zustandekommen der Elsaß-Lothringischen Verfassungsreform von 1911.

v. Richthofen: Über die staatsrechtliche Gültigkeit der während des Krieges 1870/71 seitens der französischen Regierung erlassenen Gesetze und Dekrete für Elsaß-Lothringen. In Hirth's Annalen 1874.

Rosenberg: Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen, Metz 1896.

Rosenberg: Reichsgesetze und Landesgesetze in Elsaß-Lothringen. In Hirth's Annalen 1899.

Rosenkrantz: Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen, Insterburg 1899, Erlanger Dissertation.

v. Rönne: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Auflage, Leipzig 1876/77.

Schulze, Alfred: Die Verfassung und das Wahlgesetz für Elsaß-Lothringen, 1911.

Schulze, H.: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 1880.

Seydel, Max: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1872.

Seydel, Max: Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Auflage, 1897.

v. Stengel: Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaß-Lothringen. In Hirth's Annalen 1876

v. Stengel: Über den Diktaturparagraphen. In Hirth's Annalen 1878.

Stoeber: Im Archiv für öffentliches Recht, Band 1.

Zorn: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Auflage, Band 1, Berlin 1895.

Amtliche Nachrichten für das Generalgouvernement Elsaß.
a) Gesetz über die Verfassung Elsaß-Lothringens und
b) Gesetz über die Wahlen zur zweiten Kammer des Landtags für Elsaß-Lothringen nebst Begründung der Entwürfe dieser Gesetze.

Mitteilungen aus der Verwaltung von Elsaß-Lothringen während der Jahre 1871/78, zusammengestellt im Kaiserlichen Ober-Präsidium, Straßburg 1879.

Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen.

Reichsgesetzblatt.

Sammlung der in Elsaß-Lothringen geltenden Gesetze. Herausgegeben von Althoff etc.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags.

Straßburger Zeitung und amtliche Nachrichten für das Generalgouvernement Elsaß.

Die Schriften sind mit dem unterstrichnen Schlagwort zitiert.

Die staatsrechtliche Natur der Gesetze in Elsaß-Lothringen.

§ 1.

„Die Gesetzgebung des Deutschen Reiches knüpft in zahlreichen Fällen an den Unterschied von Reichsgesetzen und Landesgesetzen wichtige Rechtsfolgen.“ [1])

Meist macht es zwar keine Schwierigkeiten, die Natur der Gesetze zu erkennen. Anders aber steht es mit den unter deutscher Herrschaft erlassenen Gesetzen in Elsaß-Lothringen. Dies hängt zusammen mit der eigentümlichen Stellung, die Elsaß-Lothringen im Reiche einnimmt. Auch die Verfassungsreform vom 31. Mai 1911 hat daran nichts Wesentliches geändert.

Bevor also „die staatsrechtliche Natur der Gesetze in Elsaß-Lothringen“ betrachtet werden kann, muß die staatsrechtliche Stellung Elsaß-Lothringens selbst erkannt sein. Ist es Staat oder Provinz?

Natürlich kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit diese einleitende Frage nur in den Umrissen skizziert werden.

§ 2.

Die Meinungen über das Verhältnis Elsaß-Lothringens zum Deutschen Reiche gehen weit aus-

[1]) Rosenberg, Reichsgesetze, S. 382.

einander.[1]) Von dem einen Pol — Elsaß-Lothringen hat vollkommen staatliche Natur[2]) — führen die mannigfachsten Abstufungen[3]) zu dem entgegengesetzten — die Reichsgewalt und die Elsaß-Lothringische Staatsgewalt sind identisch.[4])

Vorausgeschickt muß werden, daß man sich von vornherein darin einig war, die Stellung Elsaß-Lothringens sei eine „abnorme". So sagte Bismarck in der Reichstagssitzung vom 2. Mai 1871: „Ein Bund, aus souveränen Fürsten und freien Städten bestehend, der eine Eroberung macht, die er zum Bedürfnisse seines Schutzes behalten muß, die sich also im gemeinsamen Besitze befindet, ist eine in der deutschen Geschichte sehr seltene Erscheinung."[5])

Dieser Umstand erklärt leicht den Streit in der Wissenschaft.

Was Elsaß-Lothringen beim ersten Blick von der Stellung der deutschen Bundesstaaten unterscheidet, ist, daß die Landeshoheit in den letzteren ihrem Ursprunge nach völlig unabhängig von der Reichsgewalt ist, ja sogar viel älter ist als diese. Von dem Reichslande gilt in dieser Beziehung das Gegenteil. Durch die Friedensschlüsse wurde die volle Souveränität über diese Gebiete in völker- und staats-

---

[1]) Rosenberg, S. 3.

[2]) Mitscher, Bd. 33, S. 279. Seydel, S. 39.

[3]) Leoni, S. 5. Jellinek, S. 265.

[4]) Laband, Bd. 2, S. 272. Hamburger, S. 45. Meyer, Lehrbuch, S. 430. Schulze, S. 374. Loening, Lehrbuch, S. 77, Zorn S. 555. Haenel, Staatsrecht I., S. 826.

[5]) Hirth's Annalen 1871, S. 856.

rechtlichem Sinne von Frankreich auf das bereits bestehende Deutsche Reich übertragen. [1])

Besonders in den internationalen Beziehungen tritt der Unterschied zwischen Elsaß-Lothringen und einem der Bundesstaaten klar zu Tage. Es erscheint nach außen hin „nicht als Staat, sondern als Bestandteil des Reiches". [2]) Es darf keine internationalen Verträge schließen. Dies tut das Reich im eigenen Namen. Elsaß-Lothringen steht es nur zu, mit den Regierungen der deutschen Bundesstaaten Vereinbarungen zu treffen über Angelegenheiten der Verwaltung. Doch „es regiert sich nicht selbst, sondern wird vom Reiche regiert". [3])

Es hat auch keine Autonomie, wie sie den deutschen Bundesstaaten zusteht, sondern es empfängt die Gesetze vom Reiche, wie das Gesetz vom 9. Juni 1871 ausdrücklich sagt.

Ferner fehlten Elsaß-Lothringen die Mitgliedschaftsrechte im Deutschen Bunde, da es keine Vertreter in den Bundesrat entsenden durfte. Ob und inwieweit dies jetzt seit dem Gesetz vom 31. Mai 1911 anders ist, wird § 26 zeigen.

Elsaß-Lothringen ist weder dem Reiche noch dem Auslande gegenüber ein selbständig berechtigtes Subjekt von Hoheitsrechten, von staatlichen Befugnissen und Pflichten, folglich kein Staat, sondern es ist ein Bestandteil, ein Verwaltungsdistrikt des Reiches. [4])

---

[1]) Laband, Bd. 2, S. 212
[2]) Laband, Bd. 2, S. 235.
[3]) Meyer, S. 430.
[4]) Laband, Bd. 2, S. 234.

§ 3.

Weitere Aufklärung über die Vorfrage geben die zur Zeit der Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Deutschen Reiche leitenden Staatsmänner durch ihre Äußerungen im Reichstag.

So steht in den Motiven zum Vereinigungsgesetz: „Das von Frankreich abgetretene Gebiet ist nicht bestimmt, einen mit eigener Staatshoheit bekleideten, selbständigen Bundesstaat zu bilden.“ [1])

Ähnlich äußerte sich auch der Abgeordnete v. Treitschke in der Reichstagssitzung vom 20. Mai 1871. Er sagte: ‚Zu den unerfüllbaren Wünschen, die sich im Elsaß regen, rechne ich zum ersten den unter den Notabeln geäußerten Wunsch, es solle die Provinz Elsaß-Lothringen zu einem Staate umgewandelt werden. [2])

Während also unter den Gelehrten die Mehrzahl Elsaß-Lothringen als Provinz des Reiches erklärt, bestand unter den Staatsmännern des Deutschen Bundes sogar ausdrücklich die Absicht, keinen neuen Bundesstaat zu schaffen.

§ 4.

Mit diesem Überblick über die staatsrechtliche Stellung Elsaß-Lothringens ist die zur Betrachtung der staatsrechtlichen Natur der Gesetze erforderliche Grundlage geschaffen.

Die Gliederung des Themas ergibt sich ohne weiteres aus der geschichtlichen Entwickelung.

---

[1]) Hirth's Annalen 1871, S. 848.
[2]) Hirth's Annalen 1871, S. 889.

Es sind sechs Perioden zu unterscheiden. Die erste beginnt mit der Okkupation französischen Gebietes durch die deutschen Truppen, die zweite mit dem Präliminarfrieden von Versailles, die dritte mit der Vereinigung des im Friedensvertrage abgetretenen Gebietes mit dem Deutschen Reiche, die vierte mit der Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen, die fünfte ist der durch die Gesetze vom 2. Mai 1877, 4. Juli 1879 und 7. Juli 1887 geschaffene Rechtszustand. Die sechste Periode, d. h. die gegenwärtige, hat mit dem Gesetz vom 31. Mai 1911 begonnen.

§ 5.

Schon wenige Wochen nach Ausbruch des Krieges zwischen den deutschen Staaten und Frankreich [1]) stellte ein allerhöchster Erlaß des Oberbefehlshabers der deutschen Heere die bis dahin okkupierten Teile Frankreichs unter die Verwaltung eines „Generalgouverneurs im Elsaß". Dieser Befehl erging am 14. August 1870. [2]) Am 21. August wurden weitere Gebiete hinzugenommen, so daß jetzt fast das ganze heutige Elsaß-Lothringen dem Generalgouverneur unterstellt war. Zu seiner Unterstützung wurde ihm am 26. August 1870 ein Zivilkommissar zur Seite gestellt, [3]) der im wesentlichen für die Einziehung der Steuern zu sorgen hatte.

Die Instruktionen für den Generalgouverneur wurden vom preußischen Kriegsminister und dem

[1]) Leoni, Staatsrecht, S. 219,
[2]) Sammlung, Bd. 3, S. 9.
[3]) Sammlung, Bd. 3, S. 9.

Kanzler des Norddeutschen Bundes entworfen, vom Oberfeldherrn genehmigt. Sie wurden zwar nicht veröffentlicht, es ist aber als sicher anzunehmen, daß darin der Generalgouverneur alle in der Staatsgewalt liegenden Befugnisse erhalten hatte, einschließlich also der Gesetzgebung.

Derartige Maßnahmen sind sehr erklärlich, da es den Verbündeten nicht zugemutet werden konnte, im Rücken ihrer Heere die französische Staatsgewalt weiter schalten und walten zu lassen. Die Sicherheit der weit vorrückenden Truppen hätte dadurch leicht gefährdet werden und der Zweck des Krieges, möglichste Schwächung des Gegners, von den Franzosen immer wieder unterbunden werden können.

Ein weiterer Erlaß vom 9. September 1870 [1]) regelte dann die Verkündung und den Eintritt der verbindlichen Kraft der Verordnungen des Generalgouverneurs. Die Verkündung sollte in den „Amtlichen Nachrichten für das Generalgouvernement Elsaß“ erfolgen. Seit dem 19. Oktober erschienen diese unter dem Titel „Straßburger Zeitung und Amtliche Nachrichten für das Generalgouvernement Elsaß“.

Die gesetzgeberische Tätigkeit während des Krieges beschränkte sich im wesentlichen auf möglichste Abwehr der nachteiligen Folgen des Krieges und Aufrechterhaltung der Verwaltung, die sonst infolge der Flucht vieler französischer Beamten ins Stocken geraten wäre. Voraussetzung für das Eingreifen des Generalgouverneurs war aber, daß jede

[1]) Sammlung, Bd. 3, S. 10.

Einwirkung der französischen Staatsgewalt in dem betreffenden Gebiete wirklich ausgeschlossen war.[1]) Denn wo die Promulgation eines französischen Gesetzes noch durch Verbreitung bekannt werden konnte, war nach Code civil Art. 1 den Erfordernissen des französischen Rechts Genüge getan. Deckte sich also das dem Generalgouverneur unterstellte Gebiet nicht mit dem wirksam okkupierten, so kamen überall dort, wo die französische Regierung noch ihre Herrschaft ausüben konnte, seine Anordnungen nicht zur Geltung, sondern blieben gänzlich wirkungslose Akte. Natürlich ist die Feststellung der wirksam durchgeführten Okkupation für jeden einzelnen Fall eine quaestio facti.

Hieraus ergibt sich für belagerte Festungen ein ganz eigenartiger Zustand. Die Deutschen sind der Festung noch nicht Herr geworden, also auch noch nicht zur Gesetzgebungsbefugnis gelangt, die französischen Gesetze wiederum können nicht mehr zur Geltung kommen.

Während der ganzen Zeit der wirksam durchgeführten Okkupation war also die Verordnung des Generalgouverneurs die Form, in welcher die Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen ausgeübt wurde.

§ 6.

Nun fragt es sich aber, ob der Generalgouverneur die französische oder die deutsche Staatsgewalt ausübte.

Hier muß das Völkerrecht zur Betrachtung herangezogen werden.[2]) Es herrscht das Prinzip, daß durch

[1]) v. Richthofen, S. 534.

[2]) Laband, Bd. 2, S. 222. Bluntschli, § 540, 541, 544, 545, Loening, S. 8.

die Okkupation die staatliche Zugehörigkeit des besetzten Gebietes rechtlich nicht verändert, daß aber die Staatsgewalt des geschmälerten Staates suspendiert und auf den okkupierenden Staat übertragen wird. Oder mit von Liszt's Worten: „Infolge der Besetzung von feindlichem Staatsgebiet durch die vorrückende Kriegsmacht tritt nur tatsächlich und vorübergehend, so weit die effektive Macht der besetzenden Truppen reicht, die Staatsgewalt des Okkupierenden an die Stelle der rechtmäßigen Staatsgewalt."[1]) Abweichend freilich von diesem völkerrechtlichen Satz ist das Vorgehen Italiens in Bezug auf Tripolitanien und Kyrenaika, indem bereits bald nach Landung von Truppen diese ganzen Gebiete als zu Italien gehörig proklamiert wurden. Tatsächlich ist aber diese, zudem von den Mächten bisher nicht anerkannte Proklamation nur für das militärisch eroberte Gebiet von Bedeutung, so daß auch hier der oben angeführte Satz vollkommen zutrifft.

Bis zur Abtretung blieb also Elsaß-Lothringen ein Teil Frankreichs, wenn auch die Handhabung der Staatsgewalt, damit auch der Gesetzgebung, dem Bundesfeldherrn zugefallen war. Der Bundesfeldherr übte also nicht die deutsche, sondern die französische Staatsgewalt aus. Es waren völkerrechtliche Befugnisse, die ihm zustanden.[2])

Daher sind auch die Verordnungen des Generalgouverneurs, die während der Okkupation erlassen

---

[1]) v. Liszt, S. 306.
[2]) Laband, Bd. 2, S. 221.

wurden, nicht als Willensakte der Verbündeten zu bezeichnen, sondern als Willensakte, welche die Verbündeten anstelle der nur suspendierten französischen Staatsgewalt vornahmen. Sie sind daher auf gleiche Stufe zu stellen mit den in Elsaß-Lothringen sonst geltenden französischen Gesetzen.

Somit ist die entgegengesetzte Meinung hinfällig,[1]) wonach die besetzten Gebiete nicht nur faktisch, sondern auch juristisch von der französischen Staatsgewalt kraft debellatio losgelöst seien. Der Bundesfeldherr sei kraft Völkerrechts Träger der Staatsgewalt geworden und der Generalgouverneur habe im Namen der Verbündeten die Regierung geführt.

Dieser Irrtum basiert auf einer fälschlichen Auslegung des Begriffes debellatio,[2]) welcher nicht bloße Besiegung, wie es bei Frankreich der Fall, sondern vielmehr völlige Ohnmacht, Vernichtung des besiegten Staates bedeutet.

Weiter ergibt sich aus dem Völkerrecht,[3]) daß die bei der Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Deutschen Reiche nicht ausdrücklich beseitigten oder geänderten französischen Gesetze auch fernerhin in voller Kraft geblieben sind. Dies sagt auch eine Bekanntmachung[4]) des Zivilkommissars vom 30. August 1870: „Der leitende Gedanke dieser institutierten Zivilverwaltung ist die Aufrechterhaltung der bestehenden Gesetze, Einrichtungen und Anordnungen.

---

[1]) Leoni, Staatsrecht, S. 220. Zorn. Bd. 2, S. 518.
[2]) Bluntschli, § 545 a.
[3]) Bluntschli, § 707.
[4]) Leoni, Staatsrecht, S. 221.

Die Verwaltung wird in den bestehenden Formen überall fortgeführt, nur die Spitze hat gewechselt."

Was die Weitergeltung der in rechtsverbindliche Kraft getretenen französischen Gesetze anbetrifft, so ist die Ansicht[1]) geäußert, man hätte nur die unter dem Kaisertum, nicht die nach dessen Beseitigung erlassenen Gesetze im Reichslande zur Anwendung bringen wollen. Dieser Meinung ist aber deshalb nicht beizutreten, da von der französischen Regierung des öfteren die Legalität der von dem Gouvernement de la défense nationale erlassenen Anordnungen anerkannt wird.[2])

§ 7.

Nach der Betrachtung der staatsrechtlichen Natur der während der Okkupation erlassenen Gesetze handelt es sich nun um die kurze Spanne Zeit, welche vom Ende des Rechtszustandes der Okkupation, am 26. Februar 1871, dem Tage des Präliminarfriedens, anhebt[3]) und bis zu dem Inkrafttreten des am 9. Juni erlassenen Vereinigungsgesetzes dauert.[4])

Am 26. Februar 1871 schlossen die beiden kriegführenden Parteien den Präliminarfrieden zu Versailles. In diesem Vertrage heißt es im Art. 1: „Frankreich verzichtet zu Gunsten des Deutschen Reiches auf alle seine Rechte und Ansprüche auf diejenigen Gebiete, welche östlich von der nachstehend verzeichneten Grenze gelegen sind. . . . . Das Deutsche Reich

[1]) Mitscher, Bd. 34, S. 425.
[2]) Leoni, Staatsrecht, S. 222.
[3]) Sammlung, Bd. 3, S. 15.
[4]) Sammlung, Bd. 1, S. 3.

wird alle diese Gebiete für immer mit vollem Souveränitäts- und Eigentumsrechte besitzen."

Es besteht die Streitfrage, ob dieser Vertrag schon mit diesem Tage seine volle Gültigkeit erlangt hat, oder erst am 2. März 1871, wo der Austausch der Ratifikationen stattfand.

Diese völkerrechtliche Frage aber braucht hier nicht eingehend untersucht zu werden, zumal gerade für den vorliegenden Fall im Schlußprotokoll vom 11. Dezember 1871 Art. 2 der 2. März 1871 authentisch als „Abschluß des Präliminarfriedens von Versailles" bezeichnet wird.[1]) Den Friedenspräliminarien sind aber, sofern sie rite abgeschlossen worden, dieselben Wirkungen zuzuschreiben, wie dem späteren endgültigen Friedensschlusse selber.[2])

Somit hat seit dem 2. März 1871 völkerrechtlich das Deutsche Reich die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen inne.

Im Deutschen Reiche sind die verbündeten Regierungen Träger der Staatsgewalt, mithin sind sie es auch in Elsaß-Lothringen.

Vorläufig trat äußerlich keine Veränderung ein. Der Generalgouverneur behielt nach wie vor alle seine Befugnisse. Wohl aber übte er jetzt eine andere Herrschaft aus und diese wieder auf Grund eines anderen Auftrages.[3]) Er war damit nämlich nicht mehr Delegatar des Bundesfeldherrn, sondern der

---

[1]) Sammlung, Bd. 3, S. 168. Bruck, Die Reform, S. 7. v. Liszt, S. 289. Leoni, Staatsrecht, S. 222.

[2]) Bluntschli, § 705a. v. Kirchenheim, S. 80.

[3]) Hellmann, S. 12.

verbündeten Regierungen des Deutschen Reiches und seine Verordnungen sind nicht mehr als französische anzusehen, sondern es sind nunmehr deutsche Willensakte.

Von diesem Augenblick an datiert in Elsaß-Lothringen die Kontinuität der deutschen Gesetzgebung.

Der Generalgouverneur ist vom Bundesrat eingesetzt, er ist also ein Organ des Reiches, nicht des Reichslandes, daher sind auch alle seine Handlungen solche des Reiches. Die von ihm erlassenen Gesetze sind Reichsgesetze.[1])

§ 8.

Dieser Rechtszustand, d. h. der Herrschaft des Generalgouverneurs, dauerte fort bis zu dem Gesetz vom 9. Juni 1871, durch welches Elsaß-Lothringen nun auch staatsrechtlich mit dem Deutschen Reiche für immer vereinigt wurde.

Es wird aber auch behauptet, der völker- und staatsrechtliche Erwerb falle zusammen mit dem Friedensvertrage.[2]) Der Reichstag habe ja dem Friedensvertrage zugestimmt und damit seien die staatsrechtlichen Formalitäten erfüllt. Dem ist aber nicht so,[3]) denn eine Erweiterung des Reichsgebietes enthält eine Abänderung des Art. 1 der Reichsverfassung, und um die Reichsverfassung mit dem gegenwärtigen Rechtszustand wieder in Einklang zu bringen, war ein besonderes Reichsgesetz erforderlich.

---

[1]) Laband, Bd. 2, S. 222, Anm. 1.
[2]) Zorn, S. 533.
[3]) Bruck, Bd. 1, S. 8.

Im Reichsgesetzblatt wurde das Vereinigungsgesetz am 14. Juni verkündet, seine verbindliche Kraft erlangte es somit am 28. Juni gemäß Art. 2 der Reichsverfassung. In Elsaß-Lothringen verkündet wurde es zwar erst am 2. Juli in der „Straßburger Zeitung" und „Amtlichen Nachrichten" und am 5. Juli in der ersten Nummer des durch Gesetz vom 3. Juli 1871 geschaffenen „Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen". [1]) Als Tag des Wirksamwerdens wird aber schon der 28. Juni anzusehen sein, [2]) da es sich um einen Willensakt des Deutschen Reiches handelte und Elsaß-Lothringen nur Objekt der Bestimmung war.

Die Publikation vom 2. Juli kommt aus dem eben angegebenen Grunde nicht in Betracht, [3]) und die vom 5. Juli deshalb nicht, weil das Gesetz vom 3. Juli, welches das Gesetzblatt ins Leben ruft, auf dem Gesetz vom 9. Juni beruht und nicht letzteres seiner Schöpfung die eigene Wirksamkeit verdanken kann. [4])

§ 9.

An dieser Stelle, dem Zeitpunkt der Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Deutschen Reiche, ist es am Platze, die beiden Gewalten zu betrachten, die nunmehr in der Reichsgewalt lagen.

Einmal ist es die Reichsgewalt, [5]) die dem Reiche als einem Bundesstaat im Sinne der Theorie zusteht.

---

[1]) Sammlung, Bd. 1, S. 4.
[2]) Laband, Bd. 2, S. 222 und Anm. 1.
[3]) Bruck, Bd. 1, S. 9.
[4]) Rosenberg, Reichsgesetze, S. 387.
[5]) Leoni, Staatsrecht, S. 223.

Sie findet in der Reichsverfassung ihre rechtliche und in den Zwecken des Bundesstaats ihre natürliche Grenze. Die Reichsgewalt ist also eine beschränkte Gewalt und verfügt nur über diejenigen Rechte, welche die Einzelstaaten, oder wie die Reichsverfassung in diesem Sinne sagt „Bundesstaaten", der Zentralgewalt freiwillig bei der Gründung des Reiches überlassen haben. Beschränkt bleibt die Reichsgewalt auch, trotzdem ihr die Möglichkeit gelassen ist, auf dem Wege der Verfassungsänderung ihre Machtsphäre zu erweitern.

Ganz anders verhält es sich mit der Gewalt des Reiches über Elsaß-Lothringen. Diese umfaßt die sämtlichen Befugnisse, welche vor der Vereinigung dem französischen Staate über diese Gebiete zustanden. Es ist die unbeschränkte Landesstaatsgewalt.

Somit sind in der Rechtspersönlichkeit des Reiches zwei keineswegs identische Gewalten vereinigt: „Die beschränkte Reichsgewalt über die Bundesstaaten und die unbeschränkte Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen."[1])

Letztere steht den verbündeten Regierungen zu. Dem politischen Gesichtspunkt aber, daß in dem neugewonnenen Lande die Spitze der Exekutive nicht ein zahlreiches Kollegium, d. h. der Bundesrat, sein durfte, trug die Reichsgesetzgebung Rechnung, indem sie durch Gesetz vom 9. Juli 1871[2]) verkündete: „Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen übt der Kaiser aus." Somit hatte das Reich die ihm zustehende Souveränität an sein Organ, den Kaiser, delegiert.[3])

---

[1]) Leoni, Staatsrecht, S. 223.
[2]) Sammlung, Bd. 1, S. 5.
[3]) Zorn, S. 524.

§ 10.

In demselben Gesetze heißt es dann weiter: „Bis zum Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung ist der Kaiser bei Ausübung der Gesetzgebung an die Zustimmung des Bundesrates und bei der Aufnahme von Anleihen oder Übernahme von Garantien für Elsaß und Lothringen, durch welche irgendeine Belastung des Reiches herbeigeführt wird, auch an die Zustimmung des Reichstags gebunden.“ Demnach ist dem Kaiser vorläufig die „Ausübung der Gesetzgebung“ übertragen, nur sind ihm dabei einige Schranken gesetzt. Diese zeigen sich bei der Betrachtung des Weges der Gesetzgebung, der wie auch sonst in Feststellung des Gesetzentwurfs, Sanktion, Ausfertigung und Verkündung zerfällt.

Die Feststellung des Gesetzentwurfs erfolgt durch den Kaiser unter Zustimmung des Bundesrats.[1]) Das Einverständnis des Bundesrats ist also unbedingt erforderlich.[2]) Nähere Bestimmungen über die Tätigkeit des Bundesrats enthält das Gesetz vom 9. Juni nicht, man hat daher die Vorschriften im dritten Abschnitt der Reichsverfassung heranzuziehen. Als Abweichung von den gemäß der Reichsverfassung erlassenen Gesetzen zeigt sich der Ausschluß des Reichstags. Dessen Zustimmung ist nur in einem vom Gesetz genau bestimmten Fall erforderlich, nämlich „bei der Aufnahme von Anleihen oder Übernahme von Garantien für Elsaß und Lothringen, durch welche irgend eine Belastung des Reiches herbeigeführt wird“. Da das

[1]) Haenel, Staatsrecht, S. 827.
[2]) Meyer, Lehrbuch, S. 608.

Gesetz auch über die Beschlußfassung des Reichstags keine Bestimmungen enthält, so füllt die Reichsverfassung wieder diese Lücke aus und zwar deren fünfter Abschnitt.

Die Sanktion des Gesetzes gebührt dem Kaiser, als demjenigen, der die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ausübt, denn ein Ausfluß der staatsrechtlichen Hoheitsrechte ist die Sanktion der Gesetze. Hier kann auch nicht einmal ein Zweifel daran aufsteigen, wem die Sanktion zusteht, wie dies bei den Reichsgesetzen der Fall ist. „Für Elsaß-Lothringen hat der Kaiser die freie Entscheidung darüber, ob er dem vom Bundesrate beschlossenen Gesetze sein Plazet erteilen wolle oder nicht.“[1]) Anders bei den Reichsgesetzen, wo er die verfassungsmäßig beschlossenen Gesetze ausfertigen muß. Daß der Kaiser frei entscheiden darf, geht trotz der verschiedenen anderen Ansichten klar hervor aus einer Bemerkung Bismarcks bei den Reichstagsverhandlungen über das Gesetz vom 9. Juni. Er sagte: „Ohne Zustimmung des Kaisers ist kein Gesetz möglich.“[2])

Die Ausfertigung des Gesetzes gebührt jedenfalls dem Kaiser. Sie geschieht durch eine Urkunde unter der Unterschrift und durch beigedrucktes kaiserliches Insiegel. Zur Gültigkeit ist laut obigen Gesetzes noch die Gegenzeichnung des Reichskanzlers erforderlich,[3]) der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Auch für diese Gesetze ist genau so wie bei den gemäß

---

[1]) Laband, Bd. 2, S. 222.
[2]) Stenographische Berichte 1871, S. 924.
[3]) Bruck, S. 13.

der Reichsverfassung entstandenen Gesetzen[1]) eine solenne Erklärung darüber erforderlich, daß das Gesetz rechtmäßig entstanden ist. Es muß also Eingangs die Zustimmung des Bundesrats erwähnt werden und bei den erwähnten Fällen auch die des Reichstags.

Auch über die Verkündung der Gesetze enthält das genannte Gesetz keine Bestimmungen.[2]) Der Art. 2 der Reichsverfassung ist nicht eingeführt, also ist die Verkündung im Reichsgesetzblatt nicht möglich. Mithin kommen die oben erwähnten Gesetze vom 9. September und 19. Oktober 1870 noch zur Anwendung, jedoch nur kurze Zeit, da schon ein Gesetz vom 3. Juli 1871[3]) neue Bestimmungen bringt. Dort heißt es: „Die für Elsaß-Lothringen erlassenen Gesetze und Kaiserlichen Verordnungen erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündung in einem Gesetzblatt, welches den Titel „Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen" führt und vom Reichskanzleramt herausgegeben wird." Im § 2 lehnt sich dieses Gesetz eng an Art. 2 der Reichsverfassung an und setzt, sofern nicht in dem verkündeten Gesetze ein anderer Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft bestimmt ist, diesen auf den 14. Tag nach Ablauf desjenigen Tages fest, an welchem das betreffende Stück des Gesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist. Durch § 22 des Gesetzes vom 4. Juli 1879[4]) wird dann die Herausgabe des Gesetzblattes dem Ministerium in Straßburg übertragen.

[1]) Leoni, S. 160.
[2]) Laband, Bd. 2, S. 223.
[3]) Sammlung, Bd. 1, S. 4.
[4]) Sammlung, Bd. 1. S. 34.

Diese Gesetze werden, wie gesagt, vom Kaiser unter Zustimmung des Bundesrats erlassen. Dann aber muß noch über sie und den Fortgang der Verwaltung alljährlich dem Reichstag Mitteilung gemacht werden, wie § 3 Abs. 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 vorschreibt.

Außerdem steht es natürlich dem Reiche frei, auf dem gewöhnlichen Wege der Reichsgesetzgebung in die Geschicke Elsaß-Lothringens einzugreifen. Die Verkündung solcher Gesetze im Reichsgesetzblatt blieb aber wirkungslos. Es mußte, wenn ein auf Grund der Reichsverfassung erlassenes Gesetz im Reichsland Geltung haben sollte, dasselbe dort noch durch besonderen Gesetzgebungsakt eingeführt werden. Auch solche Gesetze des Reiches, die nach ihrem Zwecke uneingeschränkt im ganzen Reiche gelten sollten, machten hiervon keine Ausnahme, so z. B. das Postgesetz vom 28. Oktober 1871. Alle solchen Gesetze mußten eben zweimal erlassen werden. Um aber dies abzuändern, wurden in die meisten Einführungsgesetze die Worte eingefügt: „Die Wirksamkeit des anliegenden Reichsgesetzes wird auf Elsaß-Lothringen ausgedehnt."

§ 11.

Neben Gesetzen sind aber auch Verordnungen erforderlich, vor allem Ausführungsverordnungen. Hierüber sagt das Gesetz vom 9. Juni nichts. Wenn Elsaß-Lothringen ein selbständiger Staat wäre, läge die Sache einfach. So aber ist die in den Bundesstaaten übliche Form der Ausführungsbestimmungen nicht anwendbar. Ferner scheidet aus die unter Zu-

stimmung des Bundesrats erlassene Kaiserliche Verordnung, da dies ja gerade die eben normierte regelmäßige Gesetzesform ist. Und während sonst im Reiche der Bundesrat zum Erlaß von solchen Bestimmungen ermächtigt ist,[1]) gilt dies für Elsaß-Lothringen nicht, da der Kaiser ja die Ausübung der Staatsgewalt übertragen erhalten hat. Eine Ausnahme macht allein das Bahnpolizeireglement für die Eisenbahnen Deutschlands, welches „auf Beschluß des Bundesrats" in Elsaß-Lothringen in Kraft trat.[2]) Doch sind einige Reichsgesetze in Elsaß-Lothringen eingeführt worden, welche dem Bundesrat die Ermächtigung zu Ausführungsbestimmungen erteilen,[3]) z. B. das Jesuitengesetz vom 4. Juli 1872, und demgemäß sind die in Frage stehenden Bestimmungen auch vom Reichskanzler im Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen verkündet worden.

Als regelmäßige Formen für Verordnungen[4]) bleiben nach dem Gesagten nur übrig, einmal die Kaiserliche Verordnung, zu welcher die Zustimmung des Bundesrats nicht erforderlich ist, und dann eine Verordnung des Reichskanzlers oder auch anderer mit der Verwaltung betrauter Organe. Da das französische Recht, wie erwähnt, in Geltung geblieben, so kommen auch dessen Spezialbestimmungen hierüber zur Anwendung, die das Staatshaupt und Verwaltungsbehörden zum Erlaß von Verordnungen ermächtigen.

---

[1]) Laband, Bd. 2, S. 222.
[2]) Sammlung vom 29. Dezember 171.
[3]) Laband, Bd. 2, S. 222, Anm. 1.
[4]) Laband, Bd. 2, S. 223, Anm. 1.

§ 12.

Bei der nunmehr zu betrachtenden rechtlichen Natur der Gesetze braucht über die auf dem Wege der Reichsgesetzgebung erlassenen Gesetze nichts besonderes gesagt zu werden, das sind, wie auch überall, Reichsgesetze, ebenso die Reichsgesetze, welche vor Geltung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen eingeführt wurden.

Letzteres geht aus folgendem hervor:[1]) § 2 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 erteilte dem Kaiser, wenn der Bundesrat ihm zustimmte, die Ermächtigung, einzelne Teile der Verfassung schon vor dem Inkrafttreten der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen einzuführen. Wenn auch hier nur von der Verfassung gesprochen wird, so geht doch aus den ganzen Verhandlungen hervor, daß auch die kraft der Verfassung erlassenen Gesetze mit inbegriffen waren. Diese Erstreckung der Reichsstaatsgewalt auf Elsaß-Lothringen bewirkte, daß den betreffenden Gesetzen dieselbe Kraft innewohnte, wie sonst im Reiche.

Schwieriger aber gestaltet sich die Rechtslage bei den gemäß dem Gesetz vom 9. Juni 1871 erlassenen Gesetzen, denn während sonst Reichs- und Landesgesetze von verschiedenen Gewalten erlassen werden, sind hier die Subjekte für beide Arten von staatlichen Befugnissen die gleichen. Es sind also keine Landesgesetze, weil keine eigenen, besonderen gesetzgebenden Faktoren des Landes vorhanden sind, sondern die obersten Organe des Reiches diese Funktionen des

---

[1]) Leoni, Staatsrecht, S. 268. Meyer, S. 550.

Reiches ausüben. Wiederum sind es keine eigentlichen Reichsgesetze in dem sonst üblichen Sinne, da sie nicht gemäß der Reichsverfassung entstehen, sondern es sind „Provinzialgesetze des Reiches“.[1]) Das Reich war es aber, das die Gesetzgebung ausübte.

Somit spaltete sich das Reichsgebiet hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Reiches in zwei Rechtsgebiete.

Es ergibt sich also ein ganz eigenartiges Verhältnis zwischen den beiden Arten von Gesetzen. Während in den Bundesstaaten die Überordnung der Reichsgewalt über die Einzelstaatsgewalt den Vorrang der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen zur Folge hat, liegt hier ein eigentümliches Verhältnis zweier Arten von Reichsgesetzen vor, Reichsgesetzen auf Grund der Reichsverfassung und Provinzialgesetzen des Reiches auf Grund des Vereinigungsgesetzes.

Es ist aber auch behauptet worden, alle vor dem Inkrafttreten der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen erlassenen Reichsgesetze hätten nur die Kraft von Landesgesetzen und könnten auch im Wege der Landesgesetzgebung abgeändert werden.[2]) Und zwar stützt man jene Meinung darauf,[3]) daß Art. 2 der Reichsverfassung entgegen dem vorhin Gesagten, in Bezug auf Elsaß-Lothringen sogar in erhöhtem Maße Platz greife, da zwischen der Landesstaatsgewalt des Kaisers in Elsaß-Lothringen und der Reichsgewalt nicht die Schranke des Art. 78 Abs. 2 der Reichs-

---

[1]) Laband, Bd. 2, S. 223, Anm. 1.
[2]) Rosenberg, Reichsgesetze 1899, S. 382.
[3]) Leoni, S. 170 und Staatsrecht, S. 267.

verfassung aufgerichtet sei, d. h. daß die Delegation der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen an den Kaiser, so wie sie ihm erteilt, auch wieder genommen werden kann, nämlich durch Reichsgesetz.

Dieser Ansicht ist aber nicht beizutreten, denn alleiniger Gesetzgeber ist das Reich.[1]) Es hat dem Kaiser, seinem Organe, nur die Ausübung der Gesetzgebung widerruflich übertragen, demgemäß muß gesagt werden, „alle vor dem Gesetz vom 2. Mai 1877 in Elsaß-Lothringen erlassenen Gesetze haben die Kraft von Reichsgesetzen".[2])

Das Verhältnis jener beiden Arten von Gesetzen zu einander wird noch durch folgenden Umstand erläutert. Während die Einzelstaaten an einem Reichsgesetze keine Bestimmungen abändern dürfen, konnte im Reichslande hingegen ein Reichsgesetz auch mit Abänderungen eingeführt werden. Ist es doch hier dieselbe Gewalt, welche die Gesetze erläßt, und ihr steht es daher mit Recht frei, für einen Teil des Reiches etwas anderes anzuordnen als für den anderen.

§ 13.

Wir wenden uns zur nächsten Periode in der Entwicklung der Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen.

Durch das Vereinigungsgesetz war bestimmt worden, „die Verfassung des Deutschen Reiches in Elsaß und Lothringen tritt am 1. Januar 1873 in Wirksamkeit." Dieser Zeitpunkt war aber dann noch hinausgeschoben worden, und erst das Gesetz vom

---

[1]) Bruck, S. 230. Haenel, Staatsrecht, S. 828.
[2]) Meyer, Lehrbuch, S. 613.

25. Juni 1873 [1]) setzte endgültig den 1. Januar 1874 fest. Mit diesem Tage trat die Reichsverfassung in ihrem ganzen Umfange auch im Reichslande in Kraft, soweit nicht durch Kaiserliche, unter Zustimmung des Bundesrats gemäß § 2 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 erlassene Verordnung einzelne Teile der Verfassung schon früher eingeführt waren.

§ 14.

Als sedes materiae kommt § 3 Abs. 4 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 in Betracht, wo es heißt: „Nach Einführung der Reichsverfassung steht bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten dem Reiche zu.“ Hierdurch hat die Gesetzgebungskompetenz des Reiches im Reichslande einen Spielraum zugewiesen erhalten, der ihr im übrigen Bundesgebiet auch nicht annähernd offen steht.

Die Stellung des Kaisers hat dadurch natürlich eine wesentlich andere Gestalt bekommen. [2]) Seine Rechte bei der Gesetzgebung bestehen jetzt nur noch in der Ausfertigung und Verkündung, sie sind also weit schwächer gegen früher, wo ihm das Sanktionsrecht zustand.

Die Kompetenz des Reiches hingegen ist allumfassend geblieben und durch keine einzelstaatliche Macht im Reichslande beschränkt. Daran hat sich sogar bis heute noch nichts geändert, wenn auch

[1]) Sammlung, Bd. 1, S. 5.
[2]) Haenel, Staatsrecht, S. 827.

später nach Analogie der den einzelnen Bundesstaaten zustehenden Landesgesetzgebung dem Reichslande ähnliche Zugeständnisse gemacht worden sind. Jedenfalls für die jetzt behandelte Periode ist die Form der Reichsgesetzgebung allein zulässig, sowohl für die ausschließlichen Materien der Reichsgesetzgebung als auch für die in den Bundesstaaten der Reichsgesetzgebung nicht unterliegenden Angelegenheiten.

§ 15.

Lediglich mit diesen Gesetzen, die einen derartig komplizierten Apparat zu passieren haben, der zudem nicht das ganze Jahr hindurch in Tätigkeit ist, war aber den Bedürfnissen nicht genügend entsprochen, besonders nicht in einem Gebiete, das erst seit so kurzer Zeit zum Deutschen Reiche gehörte.

Diesen Erwägungen entsprechend, konnte der Kaiser unter Zustimmung des Bundesrats, während der Reichstag nicht versammelt war, „Verordnungen mit gesetzlicher Kraft“ erlassen. Diesen Verordnungen waren einige Schranken gezogen. Sie durften einmal nichts bestimmen, „was der Verfassung oder den in Elsaß-Lothringen geltenden Reichsgesetzen zuwider“ war und sich andererseits nicht auf Aufnahme von Anleihen oder Übernahme von Garantieen für Elsaß und Lothringen beziehen, durch welche irgendeine Belastung des Reiches herbeigeführt wurde. Diese Verordnungen setzten keinen Notstand voraus, sondern waren lediglich für den gewöhnlichen Gang der Geschäfte bestimmt Dem Reichstage mußten sie bei dessem nächsten Zu-

sammentritt zur Genehmigung vorgelegt werden. Sie traten außer Kraft, sobald die Genehmigung versagt wurde. [1])

Es waren also resolutiv bedingte Gesetzesbefehle, welche bei Mißbilligung durch den Reichstag ex nunc wegfielen. Es war also ausdrückliche Versagung erforderlich, sonst bestanden sie fort.

Damit ist die Streitfrage des Art. 63 der Preußischen Verfassung vermieden, was nämlich zu geschehen hat, wenn eine Kammer die Genehmigung der Notstandsverordnungen verweigert.

Wenn aber die Genehmigung erfolgt war, dann lagen die Erfordernisse eines formellen Gesetzes vor.[2]) Die Versagung und Erteilung der Genehmigung mußte besonders verkündet werden, wie es auch bisher immer geschah.

§ 16.

Über die staatsrechtliche Natur der Gesetze in dieser Periode ist zwar viel gestritten worden, aber richtiger Ansicht nach ist der Rechtszustand ein klarer.

Es sind Reichsgesetze und alle Vorschriften, nach denen die Reichsgesetzgebung ausgeübt wird, finden auch Anwendung auf die für das Reichsland erlassenen Gesetze.

Es sind die üblichen Reichsorgane,[3]) welche bei der Gesetzgebung mitwirken, und nirgends wird davon

---

[1]) Gesetz vom 25. Juni 1873, § 8.
[2]) Leoni, Staatsrecht, S. 265.
[3]) Haenel, S. 831.

gesprochen, daß sie die Organe eines vom Reiche verschiedenen Gemeinwesens seien.

Die Sanktion hat demnach der Bundesrat zu erteilen, genau so wie bei den Reichsgesetzen, die für das ganze Reich gelten sollen.[1]) Nicht mehr steht die Sanktion dem Kaiser zu, wie in der vorigen Periode. Denn wäre eine derartige Abweichung von dem gewöhnlichen Wege der Reichsgesetzgebung, wie die Übertragung des Sanktionsrechts vom Bundesrat auf den Kaiser darstellt, gewollt gewesen, dann hätte dies ausdrücklich gesagt werden müssen. Diese Ansicht findet zudem eine Stütze in den Motiven und im Regierungsentwurf zum Vereinigungsgesetz. Hier heißt es nämlich erst, daß nach Einführung der Reichsverfassung das Recht der Gesetzgebung dem Reiche zusteht, und nachher folgt, „alle anderen Rechte der Staatsgewalt übt der Kaiser aus.“ Dieser Entwurf, dessen Sinn durch die stilistische Abänderung nicht betroffen werden sollte, läßt mit Sicherheit darauf schließen, daß eine Abweichung vom gewöhnlichen Wege der Reichsgesetzgebung nicht beabsichtigt war.

Damit ist der entgegenstehenden Meinung,[2]) wonach der Kaiser den Gesetzesbefehl erlasse, der Boden entzogen.

§ 17.

Dieser seit Einführung der Reichsverfassung in der Gesetzgebung Elsaß-Lothringens herrschende Rechtszustand ist aber nicht bestehen geblieben, sondern in ganz anderem Sinne abgeändert worden.

---

[1]) Bruck, Bd. 1, S. 230, Laband, Bd. 2, S. 223 und Anm. 1.
[2]) Zorn, S. 503.

Während in den früheren Epochen Elsaß-Lothringen vollkommen zentralistisch von Berlin aus verwaltet wurde, machte sich jetzt eine Bewegung zur Dezentralisation bemerkbar. In diesem Sinne sind die Gesetze vom 2. Mai 1877,[1]) vom 4. Juli 1879[2]) und 7. Juli 1887[3]) gegeben. Der durch diese Gesetze abgeänderte Rechtszustand, „welcher dem Unterschied zwischen der verfassungsmäßigen Rechtssphäre des Reiches und derjenigen der Einzelstaaten" in gewissem Sinne für Elsaß-Lothringen rechtliche Bedeutung gegeben hat,[4]) wird der Gegenstand der folgenden Betrachtungen sein.

§ 18.

Diesen soll aber ein kurzer Einblick in die Verwaltung vorausgeschickt werden. Und zwar sind vor allem die beiden Organe Landesausschuß und Staatsrat zu erläutern, deren Kenntnis für die folgenden Erörterungen erforderlich ist.

Die Errichtung des ersteren erfolgte durch Kaiserlichen Erlaß vom 29. Oktober 1874[5]) „betreffend die Einrichtung eines beratenden Ausschusses für Elsaß-Lothringen". Es wurde damit bezweckt, „den Wünschen entgegen zu kommen, welche von Vertretern der Interessen des Reichslandes auf den Bezirkstagen kundgegeben worden sind, und von der Absicht geleitet, die Verwaltung bei der Vorbereitung

[1]) Sammlung, Bd. 1, S. 32.
[2]) Sammlung, Bd. 1, S. 34.
[3]) Reichsgesetzblatt 1887, S. 377.
[4]) Haenel, S. 826.
[5]) Sammlung, Bd. 1, S. 30.

der Landesgesetze durch die Erfahrung und Sachkunde von Männern beraten zu sehen, welche durch das Vertrauen ihrer Mitbürger ausgezeichnet sind.“ Er setzte sich aus Mitgliedern der Bezirkstage zusammen. Der Reichskanzler wurde lediglich ermächtigt, Entwürfe von Gesetzen über solche Angelegenheiten, welche der Reichsgesetzgebung durch die Verfassung nicht vorbehalten sind, einschließlich des Landeshaushaltsetats, dem Landesausschuß zur Begutachtung vorzulegen, ehe sie den zuständigen Faktoren der Gesetzgebung zur Beschlußfassung zugehen. Ein Recht auf die Begutachtung war also nicht eingeräumt worden. Anders wurde die Stellung des Landesausschusses durch das Gesetz vom 2. Mai 1877. Seit diesem ist sogar seine Zustimmung zu den gemäß § 1 entstehenden Landesgesetzen erforderlich. § 21 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 gewährt ihm das Recht, innerhalb des Bereiches der Landesgesetzgebung Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Ministerium zu überweisen.

Dasselbe Gesetz sagt im § 9 „es wird ein Staatsrat eingesetzt, welcher berufen ist zur Begutachtung erstens der Entwürfe zu Gesetzen, zweitens der zur Ausführung von Gesetzen zu erlassenden allgemeinen Verordnungen. Außerdem ist zu erwähnen, daß gemäß § 1 dieses Gesetzes der Kaiser landesherrliche Befugnisse einem Statthalter übertragen kann, und daß durch § 3 das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen und das Oberpräsidium aufgelöst werden. An deren Stelle tritt ein Ministe-

rium mit einem Staatssekretär an der Spitze. Dieser übernimmt mit der Gegenzeichnung der Anordnungen des Statthalters die Verantwortlichkeit. Der Statthalter tut letzteres von nun ab anstelle des Reichskanzlers bei den Kaiserlichen Anordnungen.

§ 19.

Wenn auch, wie oben gesagt, eine Bewegung zur Dezentralisation hin gemacht worden ist, so hat doch das Reich nicht alle Macht aus der Hand gegeben. Die Gesetzgebungskompetenz in den im übrigen Bundesgebiet ihm zustehenden Angelegenheiten hat es natürlich auch im Reichslande behalten. Und zwar gründet sich diese Kompetenz immer noch auf § 3 Abs. 4 des Gesetzes vom 9. Juni 1871, wo es heißt: „Das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten steht dem Reiche zu.“ Unter Reichsgesetzgebung ist in dieser fünften Periode wieder dasselbe zu verstehen, was in § 16 darüber gesagt worden ist, d. h. „alle Reichsangelegenheiten werden auch für Elsaß-Lothringen durch diejenigen Organe, in denjenigen Formen und mit denjenigen Rechtswirkungen von Reichs wegen geordnet und verwaltet, wie dies gemeingültig die Reichsverfassung vorschreibt.“ [1])

§ 20.

Die erwähnte Dezentralisation der Gesetzgebung spricht sich zunächst in dem genannten Gesetz vom

[1]) Haenel, S. 828.

2. Mai 1877 aus. In diesem Gesetz sind den Reichslanden ähnliche Rechte betreffs der Gesetzgebung zugestanden worden, wie den übrigen Bundesstaaten, es ist nämlich eine „Landesgesetzgebung für Elsaß-Lothringen" eingeführt worden.

Betrachten wir nun die Entstehung der Landesgesetze für Elsaß-Lothringen, und zwar zunächst die Feststellung des Gesetzesinhalts.

Sie geschieht unter Zustimmung des Bundesrats und des Landesausschusses. Gewöhnlich gelangen die Entwürfe zunächst an den Bundesrat und dann erst an den Landesausschuß, ohne daß eine gesetzliche Vorschrift hierüber bestünde. [1]) Seit dem Gesetz vom 4. Juli 1879 sind die Gesetze außerdem noch dem Staatsrat zur Begutachtung vorzulegen, und zwar bevor der Gesetzentwurf den gesetzgebenden Organen zur Beschlußfassung unterbreitet wird. Jedoch eine Unterlassung der Vorlegung zieht keine Rechtsfolgen nach sich. [2])

Die Sanktion der Landesgesetze steht dem Kaiser zu, gleich wie früher nach dem Gesetz vom 9. Juni 1871. Dieser Umstand ist ein wichtiger Unterschied von der Reichsgesetzgebung. Dem Kaiser steht es immer noch frei, ein vom Bundesrat und Landesausschuß beschlossenes Gesetz zu sanktionieren oder nicht.

Die Ausfertigung der Landesgesetze erfolgt wie bei allen Gesetzen durch den Kaiser. Hierdurch wird lediglich festgestellt, daß Bundesrat und Landesausschuß verfassungsmäßig zugestimmt haben. Die

[1]) Leoni, S. 162.
[2]) Leoni, Staatsrecht, S. 246.

Gegenzeichnung erfolgte, wie oben gesagt, anfangs durch den Reichskanzler, später durch den Statthalter.

Die Verkündung geschieht im Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen. Nach Einführung der Reichsverfassung war es streitig, ob eine Verkündung in obigem Gesetzblatt noch zulässig sei. Das Gesetz vom 4. Juli 1879 § 22 entscheidet sich aber dafür. Es lassen sich die erwähnten Bedenken nicht verstehen, denn wenn im Art. 2 der Reichsverfassung die Verkündung im Reichsgesetzblatt vorgeschrieben wird, so kann sich doch diese Bestimmung nur auf Reichsgesetze beziehen, die auf Grund der Reichsverfassung, nicht aber auf solche, die auf Grund des Vereinigungsgesetzes erlassen werden.[1]) Dies hatte aber leider zur Folge, daß die im nächsten Paragraph zu besprechenden Gesetze oft doppelt publiziert worden, und die Termine des Eintritts der Wirksamkeit dann nicht übereinstimmten.

§ 21.

Der § 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 2. Mai 1877 lautet: „Die Erlassung von Landesgesetzen im Wege der Reichsgesetzgebung bleibt vorbehalten.“ Im Wege der Reichsgesetzgebung sagt das Gesetz. Die Organe, die hier mitwirken, sind also genau dieselben wie bei der gewöhnlichen Reichsgesetzgebung und sie wirken in genau derselben Weise mit, wie es Art. 2 und 5 der Reichsverfassung bestimmen. Auch der Kaiser macht keine Ausnahme, er fertigt wie auch sonst die Gesetze aus und verkündet sie. Die Sanktion erteilt

[1]) Meyer, 1878, S. 377.

der Bundesrat und nicht wie einige sagen, der Kaiser.[1]) Es ist „die Stellung des Kaisers genau dieselbe, welche er überhaupt in der Reichsgesetzgebung einnimmt.“[2]) Wenn aber auch der Weg der Reichsgesetzgebung eingeschlagen wird, so bleiben die so erlassenen Gesetze doch „Landesgesetze“, wie es in dem Vorbehalt des Abs. 1 § 2 heißt. Aber „die auf Grund dieses Vorbehalts erlassenen Landesgesetze können nur im Wege der Reichsgesetzgebung aufgehoben oder geändert werden.“

Die eben besprochene Art Landesgesetze zu erlassen, soll jedoch nicht die gewöhnliche sein, sondern nur ausnahmsweise gewählt werden. Der gewöhnliche Weg soll das jus singulare des vorigen Paragraphen sein.

Durch den Vorbehalt war die Möglichkeit gelassen, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Landesausschuß letzteren zu umgehen und den Reichstag an dessen Stelle mitwirken zu lassen.

§ 22.

Neben den Reichs- und Landesgesetzen dieser Periode kommen die Rechtsverordnungen in Betracht, deren es zwei Arten gibt.

Die ältere ist die durch § 8 des Gesetzes vom 25. Juni 1873 geschaffene,[3]) die gemäß § 21 Abs. 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 bis heute in Geltung geblieben ist. Sie war von der Einverleibung Elsaß-Lothringens an bis zur Einführung der Reichsverfassung

---

[1]) Leoni, Staatsrecht, S. 264. Zorn, S. 533.
[2]) Meyer, S. 546. Weitere Litteratur, S. 431, Anm. 2.
[3]) Sammlung, Bd. 1, S. 5.

die einzige Gesetzgebungsform. Im übrigen gilt das im § 15 über diese Materie gesagte, nur daß jetzt natürlich der Statthalter diese Verordnungen gegenzuzeichnen hat.

Seit dem Bestehen der Landesgesetzgebung für Elsaß-Lothringen wird behauptet, daß sie auch im Bereiche der Landesgesetzgebung nur zulässig seien unter Wahrung derjenigen Vorschriften der Landesgesetze,[1]) welche im Wege der Reichsgesetzgebung ergangen sind. Dieser Meinung ist aber nicht beizutreten, da es Sprachgebrauch ist,[2]) unter Reichsgesetzen nicht auch die im Wege der Reichsgesetzgebung erlassenen Elsaß-Lothringischen Landesgesetze zu verstehen, sondern nur die in die allgemeine Reichskompetenz fallenden.

Ein weiteres Verordnungsrecht enthält das Gesetz vom 7. Juli 1887,[3]) „betreffend die Anwendung abgeänderter Reichsgesetze auf landesgesetzliche Angelegenheiten Elsaß-Lothringens". Wenn ein Reichsgesetz in Elsaß-Lothringen im Wege der Landesgesetzgebung eingeführt und später im übrigen Reichsgebiete durch Reichsgesetz abgeändert worden ist, kann durch Kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats bestimmt werden, daß das abgeänderte Reichsgesetz in Elsaß-Lothringen landesrechtliche Anwendung finden soll. An die Schranken des Gesetzes vom 25. Juli 1873 § 8 ist diese Verordnung nicht gebunden.[4])

---

[1]) Laband, Bd. 2, S. 230.
[2]) Meyer, S. 547 und Annalen 1878, S. 378. Leoni, S. 164.
[3]) Reichsgesetzblatt 1887, S. 377.
[4]) Sammlung, Bd. 1, S. 5.

§ 23.

Die zweite Art der hier in Betracht kommenden Rechtsverordnungen sind Ausführungsbestimmungen, welche es für Reichs- und Landesgesetze gibt.[1])

Die Ausführungsverordnungen für Reichsgesetze werden gemäß der in dem betreffenden Gesetze enthaltenen Delegation erlassen; diejenigen für Landesgesetze werden auf Grund des Gesetzes vom 9. Juni 1871 § 3 Abs. 1 vom Kaiser erlassen, im Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen verkündet und vom Reichskanzler, bezüglich jetzt vom Statthalter, gegengezeichnet. Es finden sich aber auch Delegationen für andere Personen,[2]) z. B. den Statthalter und das Ministerium, früher den Reichskanzler und den Oberpräsidenten. Juristisch sind es aber auch Delegationen an den Kaiser, nur steht es diesem frei, die Ausführung derselben z. B. durch Ministerium oder Statthalter vornehmen zu lassen.

Beide Arten von Ausführungsverordnungen sind gemäß § 9 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 dem Staatsrat zur Begutachtung vorzulegen, ohne daß eine Unterlassung die Wirksamkeit der Verordnung hemmen könnte.

§ 24.

Welches ist nun das Wesen der in dieser Periode erlassenen Gesetze und wie verhalten sie sich zu einander?

„Nach Einführung der Reichsverfassung steht bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz das Recht

---

[1]) Laband, Bd. 2, 231, vgl. Aufl. IV.
[2]) Leoni, Staatsrecht, S. 266.

der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten dem Reiche zu.“ Das Reich ist also, wie es ausdrücklich heißt, der alleinige Gesetzgeber, und daran ist auch bis heute nichts geändert worden. Selbst das Gesetz vom 2. Mai 1877 enthält keine Ausnahme von der Gesetzgebungskompetenz des Reiches. Denn wenn auch der Kaiser gemäß § 1 einer Gruppe von Gesetzen die Sanktion erteilen darf, so handelt er doch nur im Namen des Reiches als ein Organ desselben. Er ist lediglich Delegatar und sein Recht kann ihm jederzeit durch ein Reichsgesetz wieder entzogen werden.

Auch die Mitwirkung des Landesausschusses ändert daran nichts. Er ist ebenfalls ein Organ des Reiches.[1]) Er wird vom Kaiser berufen und geschlossen, ist also vollkommen von einem Reichsorgan abhängig, das ihn zudem auflösen kann. Seine rechtliche Natur ist aber sehr bestritten. Als Provinziallandtag ihn deshalb nicht anzusehen, weil ihm eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung zusteht,[2]) ist nicht zutreffend, da z. B. die preußischen Provinziallandtage nach dem Gesetz vom 5. Juni 1823 auch bei der Gesetzgebung mitwirkten. Als Landtag kann er auch nicht gelten, da er ja kein Organ eines selbständigen Staates ist.[3]) Er ist somit am besten bezeichnet, wenn man ihn einen stellvertretenden Spezialreichstag nennt.[4])

---

[1]) Laband, Bd. 2, S. 231, vgl. Aufl. IV. Haenel, S. 831.
[2]) Meyer, Lehrbuch, S. 484.
[3]) Haenel, Staatsrecht, S. 831.
[4]) Laband, Bd. 2, S. 229.

De jure ist also das Reich auch für diesen Fall der Gesetzgeber geblieben.

Außerdem hat sich noch, wie schon oben gesagt, das Reich im § 2 des genannten Gesetzes die Erlassung von Landesgesetzen im Wege der Reichsgesetzgebung vorbehalten.

Somit ergibt sich, daß alle für Elsaß-Lothringen erlassenen Gesetze Reichsgesetze sind, von denen aber ein Teil als Landesgesetze behandelt wird. [1])

Findet sich also ein Widerspruch zweier Gesetze, so gilt einfach die Regel lex posterior derogat priori, jedoch mit einer Ausnahme. Nämlich die gemäß § 1 des Gesetzes vom 2. Mai 1877 erlassenen Landesgesetze können Reichsgesetze nicht aufheben oder abändern. Dies folgt als argumentum e contrario aus § 2 Abs. 2 desselben Gesetzes, wo die Abänderung im Wege der Reichsgesetzgebung ausdrücklich nur für solche Landesgesetze vorbehalten bleibt, die später im Wege der Reichsgesetzgebung erlassen werden.

Es ist nicht zu leugnen, daß hier bei diesen Fragen Bedenken aufsteigen hönnen. Diese wird es aber so lange geben, als zum Deutschen Reich, einem Bundesstaat, ein unmittelbares Reichsland gehört. Denn für Elsaß-Lothringen muß sich immer der Mangel einer doppelten Staatsgewalt, auf die das deutsche Reichs-Staatsrecht zugeschnitten ist, fühlbar machen.

---

[1]) Haenel, Staatsrecht, S. 832. Bruck, S. 231.

§ 25.

Dieser, seit 1877 geltende Rechtszustand ist reichsrechtlich durch das „Gesetz über die Verfassung Elsaß-Lothringens“ vom 31. Mai 1911 wesentlich abgeändert worden. Schon am 17. Dezember 1910 hatte der Reichskanzler die vom Bundesrat beschlossenen „Entwürfe eines Gesetzes über die Verfassung Elsaß-Lothringens und eines Gesetzes über die Wahlen zur zweiten Kammer des Landtages für Elsaß-Lothringen“ dem Reichstage zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme vorgelegt. Den Entwürfen lagen ausführliche Begründungen bei. Damit sollte den häufig geäußerten Wünschen nach Reform der reichsländischen Verfassung entsprochen werden. Gerade für unsere Materie war eine bedeutende Änderung vorgesehen, ja sogar der Schwerpunkt der Reform liegt in dem Ausbau der reichsländischen Gesetzgebung.

§ 26.

An der Stellung Elsaß-Lothringens selbst ist nichts geändert worden. Genau so wie im Vereinigungsgesetz heißt es auch jetzt wieder und zwar im § 1, „die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen übt der Kaiser aus“. Die Begründung des § 1 sagt dann ausdrücklich, daß die Staatsgewalt dem Kaiser von der „Gesamtheit der Bundesstaaten, welchen die Souveränität über das Reichsland zusteht“, nur übertragen wird. Er ist also lediglich Delegatar, nicht Landesherr, und ein Reichsgesetz kann ihm die Staatsgewalt auch wieder entziehen. [1]) Nicht aus

[1]) Bruck, Die Reform, S. 2.

eigenem Recht, sondern im Namen des Reiches muß er die Verwaltungsakte vollziehen.

Auch dadurch wird an der Stellung des Reichslandes nichts geändert, daß es jetzt im Bundesrat drei Stimmen erhalten hat. Das wesentliche Unterscheidungsmerkmal zwischen Bundesstaat und Reichsland ist immer noch gegeben: Elsaß-Lothringen hat noch keine „eigene, auf sich selbst ruhende, von der Reichsgewalt verschiedene Staatsgewalt.“ [1]) Dies sagt klar und deutlich der letzte Satz des Verfassungsgesetzes, welcher lautet: „Es (das Verfassungsgesetz) kann nur durch Reichsgesetz aufgehoben oder abgeändert werden.“

Übrigens enthält Art. 1 des Verfassungsgesetzes noch einen Wortbeweis. Dort heißt es nämlich: „Als Bundesstaat gilt auch das Reichsland Elsaß-Lothringen.“ Wenn es nur als Bundesstaat „gilt“, dann „ist“ es keiner.

§ 27.

Anders aber verhält es sich bei der Gesetzgebung. In dieser Beziehung sind bedeutende Änderungen vorgenommen worden. Das Reichsland hat nämlich bezüglich der Gesetzgebung bundesstaatlichen Charakter erhalten, indem Bundesrat und Reichstag aus der Landesgesetzgebung ausgeschaltet werden. An deren Stelle sind eigene Landesorgane getreten.

Zunächst was die Reichsgesetzgebung anbetrifft, so ist sie mit einer Ausnahme auf die in den deutschen

---

[1]) Laband, Bd. 2, S. 232.

Bundesstaaten der Reichskompetenz unterliegenden Angelegenheiten beschränkt worden. Die erwähnte Ausnahme betrifft die Verfassung Elsaß-Lothringens. Während nämlich nach der Kompetenzverteilung zwischen dem Reiche und den Bundesstaaten Verfassungsänderungen in den letzteren der Landesgesetzgebung zustehen, sollen die Vorschriften des neuen Verfassungsentwurfs nur durch Reichsgesetze abgeändert werden können, die Regelung des Wahlrechts zum Landtag soll jedoch in den Bereich der Landesgesetzgebung fallen, wie dies ausdrücklich gesagt wird.[1])

Die rechtliche Natur der hier erwähnten Reichsgesetze kann nicht bestritten werden. Es sind materielle Reichsgesetze.

§ 28.

Alle anderen Angelegenheiten, die sonst in den Bundesstaaten deren Landesgesetzgebung unterliegen, werden auch in Elsaß-Lothringen einer Landesgesetzgebung unterworfen. „Landesgesetze für Elsaß-Lothringen werden vom Kaiser mit Zustimmung des aus zwei Kammern bestehenden Landtags erlassen. Die Übereinstimmung des Kaisers und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich.“[2]) Hierin liegt die wichtige Änderung. Seit der Einführung der Reichsverfassung bis zum Gesetz vom 2. Mai 1877 lag die Landesgesetzgebung gänzlich in der Hand von Reichsorganen. Durch das letztgenannte Gesetz erhielt der Kaiser das Gesetzgebungsrecht, jedoch mit der Ein-

[1]) Gesetz Art. II, § 28 u. Begründung zu § 28.

[2]) Gesetz Art. II, § 5.

schränkung, daß er an die Zustimmung des Bundesrats und Landesausschusses gebunden war. Daneben aber konnten noch Landesgesetze im Wege der Reichsgesetzgebung erlassen werden. Jetzt ist die letztere Möglichkeit gänzlich beseitigt und aus der anderen Art von Landesgesetzen ist der Bundesrat ausgeschaltet, während der Landesausschuß durch die beiden Kammern des Landtags ersetzt ist.

Aber trotzdem hat das Reich nicht allen Einfluß auf die Landesgesetzgebung aus der Hand gegeben.[1]) Denn während bisher die Garantie dafür, daß den Reichsinteressen nachteilige Landesgesetze nicht zustande kämen, durch die Mitwirkung des Bundesrats gewahrt blieb, wird sie jetzt immer noch dadurch erhalten, daß der Kaiser den Landesgesetzen die Zustimmung versagen kann. Damit sind auch jetzt noch nicht alle Reichsorgane aus der Landesgesetzgebung ausgeschaltet.

Inwiefern sich sonst noch das Reich einen gewissen Einfluß auf die Gesetzgebung gewahrt hat, geht aus der folgenden Betrachtung des Landtags hervor.

Dieser besteht, wie schon oben gesagt, aus zwei Kammern. „Die zweite geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung nach Maßgabe eines Wahlgesetzes hervor.“[2]) Auf die Bildung dieser Kammer hat allerdings das Reich sich keinen Einfluß vorbehalten, abgesehen davon, daß der Kaiser beide Kammern auflösen kann.[3]) Ja, wie erwähnt, fällt

---

[1]) Gesetz Art. II, § 5 und Begründung zu § 5.
[2]) Gesetz Art. II, § 7.
[3]) Gesetz Art. II, § 11.

sogar die Regelung des Wahlrechts in den Bereich der Landesgesetzgebung. Auf die Bildung der ersten Kammer hingegen kann das Reich in nicht unerheblicher Weise einwirken. Diese setzt sich nämlich zusammen aus Männern, „die an hervorragender Stelle mit der Erledigung staatlicher oder kirchlicher Aufgaben betraut sind, teils aus Landesangehörigen, die der Kaiser“ auf Vorschlag des Bundesrats „ernennt, daneben aber auch noch aus Mitgliedern, die ihre Rechte aus Wahlen herleiten“.[1]) Der Kaiser also darf Mitglieder in die erste Kammer berufen. Hierin liegt der Einfluß des Reiches, denn der Kaiser wird natürlich nur solche Männer auserwählen, auf deren Stimmen die Regierung sicher rechnen kann. Zudem soll er sich bei der Ausübung dieses Rechtes an den Vorschlag des Bundesrats halten, wie es § 6 des Verfassungsentwurfs vorschreibt.

„Der Kaiser fertigt die Gesetze aus und ordnet ihre Verkündung an. Sofern nicht in dem verkündeten Gesetz ein anderer Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft bestimmt ist, beginnt diese mit dem 14. Tage nach dem Ablauf desjeniges Tages, an welchem das betreffende Stück des Gesetzblatts für Elsaß-Lothringen in Straßburg ausgegeben worden ist.“[2])

Die Frage nach der rechtlichen Natur der „Landesgesetze für Elsaß-Lothringen“ ist nicht so einfach zu beantworten, wie es im vorigen Paragraphen bei den Reichsgesetzen der Fall war.

---

[1]) Gesetz Art. II, § 6 und Begründung zu § 6.
[2]) Gesetz Art. II, § 5.

Sie werden zwar im Verfassungsentwurf „Landesgesetze für Elsaß-Lothringen“ genannt, außerdem ist zu ihrem Erlaß die Zustimmung des aus zwei Kammern bestehenden Elsaß-Lothringischen Landtags erforderlich, aber diese beiden Momente sind nicht ausschlaggebend. Der letztere schon nicht wegen des Einflusses des Reiches auf die erste Kammer. Das Hauptgewicht bei der Entscheidung hingegen muß zunächst auf den Satzbau gelegt werden. Es heißt, sie „werden vom Kaiser mit Zustimmung“ des Landtags erlassen. Das Reichsorgan, dem die Ausübung der Staatsgewalt übertragen ist, wird also zuerst genannt. Die Gesetze werden von ihm erlassen, wobei ihm einige Schranken auferlegt werden. Sodann ist zu erwägen, daß der Kaiser diese Gesetze sanktioniert und auch vom Landtag nicht dazu gezwungen werden kann, einem Gesetze die Sanktion zu erteilen. Somit müssen diese Gesetze ihrer Natur nach als Reichsgesetze mit landesgesetzlicher Kraft bezeichnet werden. Das Recht, Gesetze vorzuschlagen, die sog. Initiative, steht dem Kaiser und jeder der beiden Kammern zu.[1])

§ 29.

Hierauf sind nun die Ausführungsbestimmungen für Reichs- und für Landesgesetze zu betrachten. Die ersteren werden auf Grund der in dem betreffenden Gesetze enthaltenen Delegationen erlassen. Die letzteren stehen in erster Reihe dem Kaiser zu, da diesem die Ausübung der Staatsgewalt übertragen ist. Diese „Anordnungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit

[1]) Gesetz Art. II, § 16.

der Gegenzeichnung des Statthalters, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt".

Sie werden im „Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen" verkündet.[1]) Sodann aber kann auch der Statthalter gewisse Verordnungen erlassen, sofern ihm nämlich vom Kaiser landesherrliche Befugnisse übertragen sind.[2]) „Die Anordnungen und Verfügungen, die der Statthalter kraft der ihm übertragenen landesherrlichen Befugnisse erläßt, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Staatssekretärs, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt." Sie sind ebenfalls im „Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen" zu verkünden.

Ferner ist noch ein wichtiges Verordnungsrecht des Kaisers zu erwähnen, das sogenannte Notstandsverordnungsrecht [3]) Es kann nämlich auch zu Zeiten, in denen die gesetzgebenden Körperschaften nicht versammelt sind, die Notwendigkeit eintreten, schnell gesetzgeberisch einzugreifen. Dies darf aber nur geschehen, „wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert". Mit dieser Formulierung hat man sich an Art. 63 der Preußischen Verfassung angelehnt. „Diese Verordnungen sind dem Landtag bei seinem nächsten Zusammentreten zur Genehmigung vorzulegen. Sie treten außer Kraft, sobald der Landtag die Genehmigung versagt." Es wohnt ihnen also nur provisorische Gesetzeskraft inne. Versagt der Landtag die Genehmigung, so

---

[1]) Gesetz Art. II, § 2.
[2]) Gesetz Art. II, § 3.
[3]) Gesetz Art. II, § 23 und Begründung zu § 23.

treten sie ipso iure außer Kraft.[1]) Es bedarf keiner besonderen Aufhebung. Bis dahin können sie auch durch Kaiserliche Verordnung wieder aufgehoben werden. Erteilt aber der Landtag die Genehmigung, dann bekommen sie definitive Gesetzeskraft und können nur im Wege der Landesgesetzgebung aufgehoben werden.[2])

§ 30.

Das Gesetz vom 31. Mai 1911 hat Elsaß-Lothringen ein bedeutendes Stück vorwärts gebracht in dem systematischen Ausbau seiner Organisation. Aber trotzdem ist dieser Zustand immer noch nicht als der Höhepunkt zu bezeichnen. Denn daß es noch weitgehendere Wünsche in Elsaß-Lothringen gibt, lehrt ein Blick in die Zeitungen. Die Erfüllung dieser Wünsche wird jedoch der Zukunft überlassen bleiben. Bismarck hatte demnach im Jahre 1871 sehr recht, als er den Abgeordneten riet, sie möchten sich nicht vornehmen, in der Verfassung für Elsaß-Lothringen etwas für die Ewigkeit gültiges schaffen zu wollen, so weitsehenden Blick besitze niemand.[3])

Erst die Entwickelung müsse zeigen, was Elsaß-Lothringen nottue. Er hat richtig prophezeit. Inzwischen hat das Reich schon viele Änderungen an der Verfassung Elsaß-Lothringens vorgenommen und die Entwickelung ist trotzdem heute noch nicht abgeschlossen.

---

[1]) Meyer, Lehrbuch, S. 579.
[2]) Laband, Bd. 2, S. 264.
[3]) Hirth's Annalen 1871, S 856.

Lebenslauf.

Am 3. Oktober 1885 wurde ich, Gerhard Jaeckel, in Nieder-Langenbielau geboren, als Sohn des Kaufmanns Hermann Jaeckel und seiner Ehefrau Emilie geb. Weichenhan. Ich bin evangelischen Glaubensbekenntnisses und preußischer Staatsangehörigkeit, Meine Schulbildung habe ich auf den Realgymnasien zu Reichenbach i. Schles. und Striegau erhalten. An letzterem bestand ich Ostern 1907 die Reifeprüfung. Ich studierte 7 Semester Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Lausanne, München. Berlin und Breslau. Am 12. Juli 1912 bestand ich vor der Hohen juristischen Fakultät der Universität Breslau die mündliche Doktorprüfung. Ich beabsichtige Landwirt zu werden.